

Jurisprudencija, 2004, t. 63(55); 72–86

ETIKOS KODEKSŲ VEIKSMINGUMAS IR STATUTINĖS TARNYBOS REPUTACIJA

Doc. dr. Alfonsas Laurinavičius

Mykolo Romerio universiteto Teisėsaugos fakulteto Muitinės veiklos katedra
Valakupių g. 5, LT–10101 Vilnius
Telefonas 2740 618
Elektroninis paštas mvk@ltu.lt

Pateikta 2004 m. lapkričio 8 d.

Parengta spausdinti 2004 m. gruodžio 19 d.

Pagrindinės sąvokos: dalykinė etika, policijos etika, muitinės etika, etikos (elgesio) kodeksas, kodeksų įgyvendinimas, normų kodifikavimas, etikos institucionalizavimas, etikos infrastruktūra, statutinis pareigūnas, praktinis etikos taikymas, vadybos etika.

Santrauka

Kai kurie mąstytojai teigia, kad žmonės apsaugoti nuo kitų daromo blogio tik tiek, kiek jie turi galią apsisaugoti patys ir geba tai daryti. Kyla klausimas, ar populiarioji „socialinio kontrakto“ teorija yra tik aukštų idealų deklaracija. Sprendžiant šią sudėtingą bendrabūvio problemą, pastaraisiais dešimtmečiais ypač pabrėžiamas verslo bei valstybės tarnybų, pavyzdžiui, teisėsaugos statutinių institucijų, etikos kodeksų vaidmuo.

Pagrindinė profesinės etikos raidos tendencija – poslinkis nuo personalinės (individualios) socialinės-dalykinės etikos link. Vis didesnė atsakomybės našta už įstaigos ir jos padalinio kvalifikuotą, etišką veiklą tenka organizacijai, jos vadovams. Objektivus pagrindas naujam požiūriui realizuoti – tarptautiniai susitarimai žmogaus teisių bei pagrindinių laisvių klausimais, šių tarnybų priedermių tarptautinė reglamentacija bei efektyvi nacionalinių teisės aktų integracija į socialinių normų visumą.

Vienas iš pagrindinių etikos kodifikavimo tikslų yra suartinti asmens ir tarnybos interesus, t. y. kad jie taptų tikroviški, vienodai reikšmingi ir valstybės institucijoms, ir kultūringai bendruomenei. Apibrėžiant socialinius prioritetus, modeliuojant etišką viešąjį administravimą, turi būti atsižvelgta į visas aplinkybes, skatinančias pilietinės visuomenės brandą. Interesų suartėjimo siekiama kuriant tarnybai veiksmingą dalykinės etikos infrastruktūrą, sudarančią tinkamas prielaidas įgyvendinti, padaryti veiksmingą atitinkamos profesijos (tarnybos) etikos kodeksą.

Pirmas uždavinys modeliuojant etišką administravimą – nustatyti vidinius ir išorinius veiksnius, turinčius didelę įtaką kodekso veiksmingumui. Kitų šalių patirties analizė įspėja kodeksų rengėjus apie galimas klaidas. Viena iš sėkmę garantuojančių profesinės etikos diegimo prielaidų – iškart modeliuoti socialinio darinio etikos kodeksą ir visą etikos institucionalizavimo, „įrankių“ kompleksą.

Visuomenės, asmens ir tarnybos interesų dermė yra trapi dėl labai lengvai pažeidžiamo tarpusavio pasitikėjimo. Mokslo įrodyta, kad pasitikėjimo valdžia, jos institucijomis problema yra amžina. Patirtis rodo, kad šiuo požiūriu išskirtinis vaidmuo tenka šiuolaikinės etikos infrastruktūrai, leidžiančiai daryti tai, kas atrodė vien tolimos svajonės, tvarkyti pačios įstaigos suteiktomis jėgomis. Žmonių tarpusavio pasitikėjimas ir patikimumas, sukuriant pakankamai patikimą „socialinio kontrakto“ įgyvendinimo garantų sistemą, ima funkcionuoti, daryti poveikį viešiesiems santykiams. Taigi galima daryti prielaidą, kad ir šis reiškinys – pasitikėjimas institucijomis remiantis instrumentine (dalykine) etika, bent iš dalies gali būti valdomas tikslingai.

Straipsnyje keliama hipotezė, kad etikos kodeksai gali būti laikomi įstaigų gero administravimo, t. y. geros reputacijos, savitarpio pasitikėjimo kūrimo priemone. Pilietis nuolat gauna užtektinai informacijos apie statutinių tarnybų (pvz., policijos, muitinės, finansinių nusikaltimų tyrimo ir kt.) darbą. Susidaręs nuomonė, kad įstaigos deramai atlieka savo funkcijas, laikosi nustatytos tvarkos, yra teisingos, padorios, o jų pareigūnai yra nešališki, nevengia asmeninės atsakomybės, gina demokratines vertybes, pilietis ima pasitikėti teisėsauga. Kartu stiprėja visuomenės siekis bendradarbiauti palaikant viešąją tvarką, bendromis pajėgomis užtikrinti žmogaus teises bei pagrindines laisves.

1. Įžanga

Sugriežtintos drausmės (statutinių) valstybės tarnybų dalykinės etikos¹ raidos dinamiką bei tendencijas galime atsekti analizuodami vidaus administravimo pokyčius, šių institucijų profesinės etikos institucionalizavimo² procesus. Šių dienų valstybės tarnybos administravimo etika laikoma patikima vadybos atrama ir net įrankiu. Valstybės institucijų, tarp jų ir statutinių, administravimo reformos, pokyčių tendencijos dažniausiai analizuojamos dviem pagrindiniais aspektais:

- 1) institucijų teikiamų socialinių paslaugų požiūriu – kokie vyksta institucijų veiklos politikos pokyčiai atsiliepiant į didėjančius šalies gyventojų poreikius;
- 2) globalizacijos, šalies integracijos į Vakarų Europos valstybių bendriją požiūriu – analizuojant tarptautinių žmogaus teisių klausimais sutarčių, kitų šalių pozityvios patirties poveikį šioms institucijoms skatinant demokratinius procesus, atliekant etišką įstaigų vidaus administravimą.

Trumpai tariant, etinei analizei priskiriamos institucijų išorinio ir vidaus administravimo problemos. Suprantama, toks problemos skirstymas yra reikšmingas mokslinė prasme. Tikrovėje išoriniai ir vidiniai, tarptautiniai ir nacionaliniai veiksniai, lemiantys tarnybų administravimo modelio tobulinimą, tarpusavyje glaudžiai susiję ir vienas kito atžvilgiu laikytini būtino-

¹ Dalykinės etikos sąvoką, pagrindines problemas statutinėje valstybės tarnyboje autorius analizuoja straipsnyje „Dalykinės etikos infrastruktūra ir statutinių pareigūnų kvalifikacija“. Žr.: Jurisprudencija: mokslo darbai. T. 48(40). P. 5–15.

² Institucionalizavimas siaurąja prasme reiškia tam tikrą visuomeninių santykių sisteminių formuojant normų institutus, kuriant socialinius darinius – institucijas. Plačiąją prasmę atskleidžia institucionalizmo teorija. *Institucionalizmo* sąvoka turi ne vieną reikšmę, nes ji vartojama socialinėje psichologijoje, politinėje ekonomikoje, teisinėje teorijoje ir kitur. Dalykinėje etikoje ji vartojama kaip valstybės ir teisės teorijos kategorija, reiškianti žmonių sukurtą mechanizmą, taisyklėmis ir normomis reguliuojamą individų sąveiką, apibrėžiant formalias ir neformalias teises ir pareigas ir taip kuriant palankias sąlygas formuoti stabiliai ir gana patikimai nuomonei apie kitų individų veiksmus (žr.: North D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. – Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 5; Lane J. E. *Viešasis sektorius*. – Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 308 ir kt.)

Institucionalizacijos teorijos kryptis išsiskyrė XX a. – M. Horiu, Ž. Renaras, Ž. Biurdo pagrindė teiginį, kad pagrindinis visuomenės struktūros elementas yra institucija. Institucionalizmo samprata neatsiejama nuo *institucijos* sąvokos. Institucija (lot. *institutio*) – socialinis darinys, visuomeninė įstaiga – žmonių susivienijimas, turintis nusistovėjusią ir socialiai pateisinamą formą tam tikram tikslui pasiekti.

mis prielaidomis siekiant didinti moralinės kultūros vaidmenį viešųjų santykių administravimo srityje. Vakarų demokratinės šalys reiškia naują požiūrį į valstybės tarnybas, t. y. siekia jas integruoti į aptarnaujamą bendruomenę, įpareigoja jos nariams teikti netradicines socialines paslaugas. Šiuo požiūriu pagrindinis institucijų veiklos tikslas – savo aktyviu dalyvavimu visuomeniniame gyvenime palaikyti žmogaus teises, prisidėti kuriant brandžią pilietinę visuomenę.

Aktyvus valstybės statutinių tarnybų dalyvavimas pasireiškia etišku viešųjų santykių administravimu, skatinant pačius pareigūnus ir aptarnaujamą bendruomenę ugdyti savi-reguliacines savybes. Viešųjų santykių tendenciją, tarnybinės veiklos strategines užduotis formuluoja, pavyzdžiui, atitinkamos tarptautinės sutartys, Europos teismo žmogaus teisių klausimais priimti sprendimai, mokslinėje literatūroje pateikta statutinių institucijų veiklos pavyzdžių analizė ir kt.

Svarbu žinoti, kad modeliuojant viešųjų santykių administravimą, nuolat kyla grėsmė atitrūkti nuo tikrovės, t. y. nevalia atsiriboti nuo realių konkrečios visuomenės, bendruomenės moralinių problemų (tikrųjų vertybių), ignoruoti tai, kas gali trukdyti sėkmingai bendradarbiauti (solidarizuotis) plėtojant demokratinės visuomenės vertybes.

Dar XVIII amžiuje škotų mąstytojas Deividas Hiumas (David Hume, 1711–1776) rašė, kad viena didžiausių socialinių vertybių tenkinant bendrabūvio poreikius yra žmonių tarpusavio solidarumas. Jis kuriamas tarpusavio supratimo ir susitarimo pagrindu. Didžiausia bendrabūvio problema – nepasitikėjimas. Prieš veikiant bendrai, būtina ne tik pasitikėti kitais, bet ir tikėti, kad kiti pasitiki tavimi. Todėl norint sėkmingai bendradarbiauti, labai svarbu ir tiksli informacija apie kitos šalies veiksmus, ir patikimos sankcijos nesilaikantiems susitarimų.

Remiantis socialinių tyrimų duomenimis, pokomunistinės visuomenės dažnai vadinamos mažo pasitikėjimo lygio visuomenėmis (R. B. Denhardt, A. Kenneth, R. D. Putnam, I. U. Zrinyi ir kt.), o socialinių vertybių prioritetai gana reliatyvūs. Turint omenyje teiginį, kad į bet koki dalykinį, juo labiau į ilgalaikį sandorį¹ įeina pasitikėjimo komponentas, kyla klausimas, ar apskritai mūsų valstybinės įstaigos gali būti tinkamai valdomos ir ar jos pajėgios atlikti pavestas funkcijas?

Tomas Hobsas (Thomas Hobbes, 1588–1679), vienas iš pirmųjų didžiųjų socialinės srities teoretikų, dar XVII amžiuje pasiūlė klasikinį šios problemos sprendimą – nustatyti trečiosios šalies priežiūrą. Šimtmečių patirtis patvirtino šią idėją iš esmės esant teisingą, tačiau kyla kita grėsmė – viešuosius santykius traktuoti supaprastintai.

Daugelis mūsų dar gerai pamena neregėto masto daugiapakopę sovietinės imperijos valdymo, kontrolės, priežiūros, sekimo sistemą. Didžiausia yda buvo tai, ką prieš tūkstantmečius atskleidė Aristotelis – kad valdymas, grįstas vien kontrole, – tai „tironija“, kurios galybė remiasi žmonių vieni kitais nepasitikėjimu, įtarumu. Bandymai gelbėti totalitarinį režimą sukuriant absoliučiai visko šimtaprocentinę kontrolę, kaip taikliai apibūdino N. Šmeliovas, sukėlė tokią stichiją, tokį nekontroliuojamumą, kad bet kokia anarchija atrodė tikra tvarkos motina [1, p. 10]. Socialistinis viešųjų santykių administravimo būdas, siekęs totalios kontrolės būdu nustatyti „dirbtinę tvarką“, demoralizavo valstybės institucijas, supriešino valstybę ir visuomenę, o dešimtmečius skiepytas nepasitikėjimas suformavo neregėto masto valdininkijos fenomeną – veidmainystę. Todėl ir šiandien vienas iš sudėtingiausių uždavinių, – rašo R. Tidikis, – atskirti tą, kuris sąžiningai tarnauja, nuo to, kuris siekia tik užsitarnauti palankumą [2, p. 11].

Taigi kontrolės ir savikontrolės mechanizmai yra gana sudėtingi, o visuomenė, patyrusi XX šimtmečio tironijos precedentą, kontroliuojančiuosius vertina itin kritiškai. Priežastis ta pati – „nešališka priežiūra“ taip pat yra viešoji vertybė [3, p. 13–33]. Jai galioja ta pati tik dar sudėtingesnė patikimų-nepatikimų viešųjų santykių problema. Šių dienų sąlygomis naujus

¹ Sandoris traktuojamas kaip valstybės ir civilizuotos visuomenės (angl. *civil society*) santykio sąvoka. Valstybinės įstaigos gali tarnauti, atlikti pavestas funkcijas, jeigu visuomenė pritaria jų veiklai, tvarkos taisyklės pripažįsta socialine vertybe ir įsipareigoja jų laikytis.

problemos sprendimo būdus siūlo socialiniai mokslai. Turint aukštą tikslą – puoselėti humaniškus viešuosius santykius – siūloma daugiau pasikliauti tarnybinės etikos galimybėmis ir solidarumo problemą valstybėje spręsti:

- 1) formuojant teisingą (visuomenei, bendruomenei priimtina) viešojo administravimo koncepciją;
- 2) modeliuojant moralų (patikimą) institucijos, įstaigos vidaus administravimą;

Taigi pagrindinė priežastis, skatinanti valstybės bei privačių socialinių darinių kintantį vaidmenį analizuoti profesinės etikos požiūriu, yra moksliskai pagrįsta viešųjų santykių administravimo doktrina, skelbianti, kad *socialiniam dariniui, neprisiimančiam kolektyvinės atsakomybės, ir todėl socialiai nepatikimam, visuomenė negali suteikti veiksmų, sprendimų autonomijos – diskrecinių įgaliojimų*.

Iš to išplaukia prielaida, kad kultūros ir civilizacijos pokyčiai lemia valstybės tarnybos vaidmens visuomenėje raidą, skatina institucijų demokratėjimą. Atsisakoma komandinio ir formuojamas demokratinis statutinių tarnybų vidaus administravimo stilius. Būtent konceptualiai sprendžiant šias problemas per trejetą pastarųjų dešimtmečių itin sustiprėjo demokratinės valstybės tarnybų etikos (profesinio elgesio) kodeksų vaidmuo, pasikeitė požiūris į valstybės statutines institucijas. Suvokta ypatinga etikos infrastruktūros reikšmė siekiant spręsti institucijos ir visos statutinės tarnybos administravimo problemas kompleksiskai. Profesinės bendruomenės, institucijos siekia apibrėžti savo priedermių visuomenėje specifiką, numatyti, kaip optimaliai atlikti jai patikėtas funkcijas, t. y. diskutuojama apie institucijų, įstaigų viziją, misiją, atsakomybę ir atsiskaitomybę teisės, vadybos, pirmiausia – moralinės kultūros požiūriu [4, p. 376].

2. Etinės problemos ir etikos kodekso paskirtis

Etikos kodeksai orientuoja institucijose kylančius klausimus spręsti nepažeidžiant profesinio moralumo, t. y. tobulinti profesinės, tarnybinės moralės nuostatas, o kartu ir teisinę administravimo kultūrą. Suprantama, kad dėl išskirtinio statutinių įstaigų vaidmens valstybėje daugelis jų valdymo klausimų sprendžiami teisinėmis priemonėmis. Tačiau įstatymų ar jų pataisų, ypač poįstatyminių aktų, kilmė dažniausiai yra nulemta bendrųjų socialinių procesų, pasireiškia kaip reakcija į naujai susiklosčiusią moralaus bendrabūvio palaiškymo paradigmą. Taigi etikos kodeksų vaidmuo labai priklauso nuo jo apimtys, jo vietos etikos infrastruktūroje¹, nuo sudarytų prielaidų spręsti esmines institucijos problemas laikantis profesinio moralumo.

Literatūra, skirta analizuoti statutinių institucijų patirtį, tarptautinės sutartys, rekomendacijos ir kiti šaltiniai išskiria ne vieną problemą, kuri sprendžina pasitelkiant moralinės kultūros galimybes, t. y. tobulinant etikos infrastruktūrą, pavyzdžiui:

a) Priimant domėn šiuolaikinės demokratinės valstybės tarnybos administravimo nuostatas, *statutinės įstaigos moralinė atsakomybė vis labiau perkeliama jos vadovybei*. Vakarų patirties analizė patvirtina esant teisinga, kad pagrindinė profesinės etikos raidos tendencija šioje srityje reiškia poslinkį nuo personalinės (individualios) socialinės (dalykinės) etikos vyrovimo link. Suprantama, kad socialinės etikos plėtrą, įgyvendinant institucijos, įstaigos moralines priedermes, lemia kiekvieno tarnybos pareigūno individualus indėlis, jo kryptinga veikla įgyvendinant duotą priesaiką, t. y. būti ištikimam:

– Lietuvos Respublikai,

¹ Infrastruktūra – kilęs iš lotyniškojo *infra* – žemiau, po, apačioje. Reiškia tam tikrų struktūrų buvimą po ko nors arba žemiau ko nors. Šiuo atveju – tai institutų ir institucijų sistema, aptarnaujanti tarnybinės etikos (deontologijos) kodeksą. *Infrastruktūros* terminas XX a. 5 dešimtmetyje pradėtas vartoti ekonominėje literatūroje, kai ekonomikos efektyvumas tapo priklausomas nuo kitų ūkio šakų efektyvaus vystymosi. Kaip etikos sąvoka plačiau pradėta vartoti XX a. paskutiniajame dešimtmetyje, formuojantis dalykinei etikai, pripažinus etikos institutų ir juos įgyvendinančių institucijų bendrabūvyje reikšmę.

- gerbti ir vykdyti jos Konstituciją ir įstatymus,
- negailėti jėgų ginant:
 - žmogaus teises ir laisves,
 - visuomenės ir valstybės interesus,
 - sąžiningai atlikti <...> patikėtas pareigas ir visada saugoti gerą <...> pareigūno vardą“¹.

Vertybių hierarchija gana sudėtinga. Institucijos administracija, organizuodama institucijos funkcijų įgyvendinimą, gali būti ištikima gindama atitinkamas socialines vertybes, reikšmingas aptarnaujamai bendruomenei, palaikydama žmogaus teises bei pagrindines laisves, apibrėžtas tarptautinėmis sutartimis, rekomendacijomis.

b) Statutinių įstaigų vadovai turi labai plačius vidaus administravimo įgaliojimus, teisę savarankiškai taikyti drausminę atsakomybę: nuo laikino tarnybinės veiklos apribojimo (suspendavimo) iki atleidimo iš tarnybos (pašalinimo), nuo žodinės pastabos iki pažeminimo pareigose ir t. t. *Administracijos tikslas – diegti gero administravimo principus*. Problema ta, apibūdinant A. G. Slynno žodžiais, kad moraliniai reikalavimai dažnai nėra teisiškai užtikrinama norma. Pareigūnui dažnai tenka pasikliauti savo profesine kompetencija, įgūdžiu (žinomu precedentu), veikti teisingai institucijos tikslo atžvilgiu – demonstruojant teisinę, moralinę kultūrą. Problemas apibrėžti ir etikos požiūriu jas teisingai spręsti, kaip rodo sociologiniais metodais atlikti praktikos tyrinėjimai, gana sudėtingas vadovo, net turinčio reikiamą išsimokslinimą, didelę praktinės veiklos patirtį, uždavinys. Priežastis ta, kad etikos kodeksai juos įpareigoja teikti pavaldiniams pagalbą sprendžiant etines dilemas, o aplinkybės viešąjį administravimą (teisę, vadybą ir kt.) reikalauja grįsti profesinės moralės imperatyvais.

c) Veiklos kultūra yra amžina etikos problema, nes moralė yra temporalinė², nuolat kintanti. Tarnybos vidaus administravimo klausimai taip pat nuolat keičiasi: vieni darosi ne tokie aktualūs ar nunyksta, formuojasi kiti, kartais reikalaujantys keisti administravimo būdą iš esmės. *Viešojo administravimo problemų sprendimas iš dalies laikomas kūrybine veikla, sisteminiu būdu, tobulinamu procesu*. Būtent profesinės etikos (deontologijos) kodeksas sistema tam tikrų visuomeninių santykių sritį reglamentuojančius principus ir normas. Turint omenyje analizuojamos problemos sudėtingumą, daugelis mokslininkų ir praktikų sutaria, kad jos sprendimas galimas institucionalizuojant profesinę etiką, tobulinant kodeksus, atskleidžiant tarnavimo visuomenei, valstybei tikslus ir uždavinius visiems prieinamu būdu. Kolektyvinio veiksmo logiką, – rašo šiuos klausimus tyrinėjanti Elinora Ostrom, – pasisėkė įdiegti ten, kur institucijos projektuojamos atsižvelgiant į reikalavimus:

- aiškių institucijų priedermių nustatymą,
- suinteresuotųjų šalių dalyvavimą nustatant bendrabūvio (vidaus valdymo) taisykles,
- didėjančia tvarka sankcijų taikymą pažeidėjams,
- paprastų, bendruomenei priimtinių mechanizmų konfliktams spręsti prieinamumą [5, p. 6].

Trumpai tariant, etikos kodekso paskirtis – įtvirtinti kolektyvinę nuostatą, kad institucijos didžiausią pripažinimą pelno veikdamos skaidriai, nevengdamos teisinio, etinio pareigūnų elgesio vertinimo iš šalies.

Statutinės institucijos, lyginant su kitomis valstybės tarnybomis, yra uždaresnės³. Be to, joms pavestos funkcijos ir uždaviniai yra gana objektyvūs ir turi būti sprendžiami opera-

¹ Priesaika, duodama stojant į statutinę tarnybą, pabrėžia tos institucijos socialinį vaidmenį. Pareigūno priesaika valstybei išreiškia valstybės institucijos funkcijų ir savo prisiimtų priedermių, kompetencijos ribų suvokimą, pasirengimą atlikti pavestas funkcijas. Cituojama 2003 metų Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto 12 straipsnyje pateikta priesaika.

² Temporalinė – kintanti laike, nulemta visuomenės moralės raidos ypatumų.

³ Valstybės tarnybos uždavimas suprantamas kaip institucijai suteikti įgaliojimai valdyti tarnybą, konfidencialią, slaptą informaciją, ribotas galimybes viešai kontroliuoti, visuomenei jų veiklą vertinti tiesiogiai.

tyviojo valdymo¹ metodais. Viršininko ir pavaldinio santykiai statutinėje tarnyboje grindžiami tarnybinės subordinacijos principu, kuris traktuojamas nevienareikšmiškai. Iš esmės principas reiškia tai, kad aukštesnio valdininko įsakymas – jo valdiniui įstatymas, kuris vykdomas besąlygiškai arba, atsižvelgiant į aplinkybes, remiantis pareigūnui suteikta diskrecijos teise. Komandinis valdymo stilius – senasis autoritarinis paveldas – per mus vis dar yra gana veiksmingas ir daro neigiamą poveikį institucijoms sprendžiant valstybės pavestus uždavinius, dažnai išlieka pateisinančiu policijos, muitinės arba kitos statutinės įstaigos etikos nepaisymo argumentu. Pavyzdžiui, viena iš mums aktualių etinių problemų kilus keblumams kolektyve rinktis alternatyvą tarp genialaus, vienintelio pareigūno, žinančio problemos sprendimą, ir mažai ką sprendžiančio asmens, kurį linkstama padaryti įstaigos nesėkmių „atpirkimo ožiu“. Trumpai tariant, nieko nespėndžiant iš esmės pasiteisinti kam nors suverčiant kaltę. Suprantama, tai laikytina šiurkščiu tarnybinės etikos reikalavimų ignoravimu.

Ši aplinkybė suponuoja kitą etinę problemą: savitarpio pagarbos – pavaldiniui, kolegai – stoka. Tobulinant statutinių tarnybų administravimą, pirmasis reikalavimas – skirti ypač daug dėmesio valstybės tarnautojo, pareigūno veiklos motyvacijai [6, p. 230–272; 7, p. 20–24]. Tai viena iš labai svarbių prielaidų, daromų kuriant socialiai atsakingą instituciją, įstaigą. Tarnybinės etikos pagrindu derinant individualiuosius ir viešuosius interesus, skatinamas tarpusavio pasitikėjimas ir valstybės tarnyboje atsisakoma reikalavimo vardan ko nors „aukotis“. Ši aplinkybė verčia iš naujo apžvelgti etikos kodeksus ir atsisakyti geidžiamų, bet sunkiai arba visai neįgyvendinamų idealų deklaravimo. Taip reikalavimas, kad asmens ir tarnybos interesus sutaptų, daugelio vadovų vis dar laikomas beveik nepasiekiamu, tampa tikrovišku. Interesų suartėjimas, o kartu ir savitarpio pasitikėjimas skatinamas sisteminant, modeliuojant, kuriant veiksmingą tarnybos dalykinės etikos infrastruktūrą.

Kodekso paskirtis – sudaryti pareigūnams sąlygas veikti lanksčiai, profesionaliai, laikantis proporcingumo principo – nesiiimti netinkamų, nebūtinų priemonių nustatytiems tikslams pasiekti [8, p. 46]. Vakarų valstybių institucijų tradicijos turi didelę įtaką puoselėjant šiuolaikišką viešųjų santykių administravimą. Kita vertus, tarnybų veikla modeliuojama atsižvelgiant į sparčiai kintančius visuomenės, atskirų bendruomenių bei individų poreikius. Kad gero administravimo idėjos būtų visiems suinteresuotiesiems prieinamos, kad neliktų tik deklaracijose, jos turi būti laipsniškai integruojamos į normų, reglamentuojančių statutinės institucijos veiklą, sistemą (etikos infrastruktūrą). Tai savo ruožtu suponuoja būtinybę kurti profesinės etikos studijų centrus, rengti šios srities specialistus, gebančius:

- plėtoti profesinės etikos mokslą,
- modeliuoti visapusiškai pagrįstą etikos infrastruktūrą,
- atlikti profesinės etikos institucionalizaciją.

Reikia pasakyti, kad šalies mokslas ir praktika, perimant vakarietiškas viešųjų santykių administravimo tradicijas, yra skirtingo lygmens. Keletą pastarųjų metų tiriant statutinių institucijų problemas nustatyta, kad pareigūnų netenkina dabartinė tarnybų administravimo praktika. Daugelis jų kaip profesionalai, savo srities specialistai, turi pakankamai teorinių žinių, žino, kaip formuoti moralius tarnybinius santykius, laikantis tarptautinių įsipareigojimų, teisėsaugos institucijų veiklą reglamentuojančių dokumentų. Tačiau to maža, kad praktikoje būtų galima sėkmingai diegti profesinės etikos kodeksus. Būtina ugdyti gebėjimus susieti teoriją ir praktiką. Jie susiduria su daugeliu objektyvių ir subjektyvių problemų modeliuojant šiuolaikinės dalykinės etikos sistemą (infrastruktūrą), patiria neįveikiamų sunkumų apibrėžiant etikos praktinio taikymo galimybes. Socialiniai tyrinėjimai leidžia daryti prielaidą, kad problemą daro itin sudėtingą etikos kodeksų vaidmens vertinimų kraštutinumai: arba idealizuojant ir tikintis, kad kodeksas gali būti panacėja sprendžiant visas tarnybinės veiklos problemas, arba etikos kodeksus ignoruojant apskritai, laikant juos praktikai nereikšmingu „prabangos atributu“.

¹ Operatyvusis valdymas – tai įstaigos įgyvendinamų funkcijų, teikiamų socialinių paslaugų eigos reguliavimo sistema. Žr.: Bagdonas E., Bagdonienė L. Administravimo principai. – Kaunas: Technologija, 2000, P. 70–73; Jonaitis A. Vadybos ABC. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1998. P. 56–57 ir kt.

3. Etikos kodeksas – gero administravimo prielaida

Profesinės etikos kodeksai nėra XX amžiaus atradimas. Literatūroje randame, kad pirmieji etikos kodeksai, apibrėžę medikų profesinius įsipareigojimus klientui, kolegoms ir profesijai, sukurti Graikijoje dar trečiame tūkstantmetyje prieš Kristų. Kita vertus, XX ir XXI amžių sandūroje demokratinės valstybės profesinei (tarnybinei) etikai skiria itin daug dėmesio, siekia visus valstybės institucijų praktinės veiklos klausimus spręsti diegiant gerą administravimą¹, t. y. demonstruoti sparčiai augančią pagarbą žmoniškumui, žmogaus teisėms ir laisvėms kryptingai plėtojant etikos infrastruktūrą, atliekant jos institucionalizaciją, sisteminant atitinkamas institucijas ir institutus.

Etikos institucionalizavimo pradžia – tai tarnybos elgesio kodekso kūrimas siekiant sudaryti prielaidas nuolat kelti darbo efektyvumą, optimizuoti tarnybinę veiklą. Apskritai šių dienų kultūroje, religijoje, profesijoje, mokslinėse bendruomenėse ar korporacijose kodeksai laikomi pagrindine etikos institucionalizavimo priemone [9, p. 113].

Suprantama, kodeksas gali atlikti savo paskirtį tik tada, kai jis yra tinkamai parengtas ir sudarytos palankios išorinės ir vidinės jo įgyvendinimo sąlygos institucijoje, t. y. kitiems institutams ir institucijoms deramai „aptarnaujant“ kodeksą. Vakarų šalyse atlikta kodeksų įgyvendinimo praktikos analizė įspėja apie šio proceso sudėtingumą, galimas kodeksų neveiksmingumo priežastis. Pavyzdžiui, išorinės įgyvendinimo sąlygos yra struktūriškos, veikiamos aplinkos įvairovės, todėl būtina nuolat stebėti esamą padėtį. Vidinės sąlygos taip pat yra sudėtingos, reikalaujančios jas analizuoti savo ruožtu išskiriant vidinius ir išorinius konkretaus kodekso, skirto tam tikrai tarnybai ar profesijai, įgyvendinimo veiksmus.

Kaip jau rašyta, kodekso deklaruojami principai neturi didesnės įtakos pareigūnui, nepadedą įstaigai siekti jai keliamų tikslų, kai kompleksiškai nekuriamos reikiamos jų įgyvendinimo prielaidos arba kai bandoma išskirti ir ignoruoti mažiau reikšmingas viešųjų santykių sritis. Plėtojant konkretaus socialinio darinio praktinės veiklos etiką, iškart reikia diegti visą etikos „įrankių“ sistemą. Todėl atitinkamo socialinio darinio etika turėtų būti (laikantis mokslškai pagrįstos metodologijos) modeliuojama, sisteminama nuolat tiriant, stebint ir analizuojant etikos ir vadybos požiūriu svarbius tarnybos (institucijos, įstaigos) administravimo segmentus. Pateikiame vieną iš galimų analizės pavyzdžių.

3.1. Institucijos misijos ir jos įgyvendinimo problemos

Žodis „misija“ turi ne vieną reikšmę. Kalbant apie statutines valstybės institucijas, ši sąvoka traktuojama kaip atsakingas pavedimas, paskirtis. Misijos sampratos problemiškas tas, kad „pavedimą“ suponuoja ne tik valstybės tarnybai nustatytos funkcijos, bet ir visuomenės keliami reikalavimai atitinkamų institucijų veiklai. Todėl svarbu institucijai skirtą socialinį vaidmenį suvokti kompleksiškai.

Misija gali būti suvokiama kaip bendruomenių (pvz., muitininkų ir jų aptarnaujamų vežėjų ir kitų bendruomenių) tarpusavio lūkesčiai. Vadinas, institucijos turi formalius – valstybės ir neformalius – visuomenės (bendruomenių) įgaliojimus bei prisiimtas pareigas. Misijos formalus ir neformalus apibrėžimas išreiškia vertybes, įsitikinimus ir organizacinės kultūros normas. Šio santykio (įgaliojimų ir lūkesčių) apibrėžtis yra temporalinė, gana greitai kinta, priklauso nuo laikmečio ypatumų, kitų aplinkybių, pavyzdžiui, kriminogeninės situacijos, bendruomenių, jų subkultūrų įvairovės ir kt. Todėl bendruomenių lūkesčių požiūriu susiduriama su nuolatiniu ir kritišku teisėsaugos institucijų misijos vertinimu. Kaip rodo sociologiniais metodais atlikti tyrimai, asmenis ar bendruomenes labiau žeidžia įstaigų, jų pareigūnų nepriimtini veiklos metodai, nekorektiškas elgesys, žūlios manieros, negu, pavyzdžiui, ilgai trunkantis teisės pažeidimą padariusio asmens nustatymas.

¹ Gero administravimo principai yra sudedamoji Europos Bendrijos teisės principų, kuriuos išreiškia ne tik teisės, bet ir kiti praktinės filosofijos (etikos, politikos) imperatyvai, dalis.

Teisėsaugos statutinių institucijų funkcija yra apibrėžta taisyklių sistema – įstatymais, kitais norminiais aktais, nustatančiais veiklos kryptis, uždavinius. Turint omenyje itin didelę santykio dalyvių įvairovę (nukentėjusieji, įtariamieji, nusikaltėliai, politikai, įvairių bendruomenių atstovai), tai daug reiškianti sąlyga taikyti demokratišką konfliktų sprendimo vadybą. Įstaigų darbu negali būti patenkinti visi vienodai, nes, pavyzdžiui, nukentėjusiojo ir įtariamojo lūkesčiai mutinės ar prokuratūros atžvilgiu yra skirtingi ar net priešingi. Taisyklės, – kaip rašo R. V. Ericksonas, – tai pareigūnų mandatas kontroliuoti sudėtingas situacijas, transformuoti pavojingas, trapias situacijas į normalią ar efektyvią bendrabūvio būklę, kurioje visuomenė jaustųsi saugi [10, p. 7]. Autorius siūlo teisėsaugos misiją traktuoti kaip pareigą palaikyti arba atkurti tvarką. Kiekvienas individas, šeima, bendruomenė, visuomenės turi viltį gyventi normaliomis sąlygomis, turėti galimybes tenkinti savo poreikius. Šiuo požiūriu, pavyzdžiui, policija – tai valstybės institucija, kurios tikslas palaikyti visuomenės drausmę ir humanišką viešųjų santykių raidą.

Kitą problemą suponuoja tai, kad valstybės tarnybų veiklos pokyčius žymia dalimi apibrėžia bendruomenės poreikiai, humaniško bendrabūvio reikalavimų lygis. Nuolat kartojama, kad valstybinės institucijos, ypač specialiosios, turinčios policinių įgaliojimų, turi orientuotis į mokesčių mokėtojų lūkesčius, teikti jiems socialines paslaugas. Ką tai reiškia? Skeptikai ir optimistai sutaria, kad etiško elgesio normos apibrėžia ir įtvirtina įstaigos, jos pareigūnų misiją bendruomenėje. Etinio reguliavimo esmė ta, kad šių dienų sąlygomis pati tobuliausia įstatymų sistema negali pateikti detalaus pareigūno priedermių apibrėžimo kiekvienai veiklos (praktinės užduoties) situacijai. Teisėsaugos institucijos turi stebėti ir prisitaikyti prie nuolat atsinaujinančios politinės aplinkos, ne tik stebėti, bet ir daryti poveikį moraliinei, teisinei kultūrai. Policijos ar kitos tarnybos misija darosi vis sudėtingesnė, – kaip rašė P. K. Maningas, – dėl anksčiau analizuotų priežasčių jų priedermės darosi vis sunkiau įvykdomos [11; 13].

Lietuvoje susiduriama su nauju reiškiniu – „socialinės paslaugos“ idėja. Socialinių paslaugų teikimas yra būtina „Gero administravimo“ principo įgyvendinimo sąlyga ir reiškia iš esmės pasikeitusį požiūrį į teisėsaugos institucijų statusą. Jos įpareigotos ne vien tik įstatymą taikyti, bet teikti specifines paslaugas (pvz., teikti pirminę juridinę konsultaciją, neatidėliotiną pagalbą asmeniui, kuriam gresia pavojus, ir pan.). Teisėsaugos institucijos, kaip paslaugų teikėjos visuomenei, funkcija daugiau susijusi su tarnybos misijos suvokimu. Taigi ši veikla sunkiai apibrėžiama įstatymais. Tai galėtų būti atskira mokslinės studijos tema. Mūsų nuomone, aiškiai nustatyta tarnybos misija leidžia išvengti kito kraštutinumo, kad teisėsaugos institucijos neprisiimtų per daug didelės atsakomybės už visuomenei teikiamas paslaugas [12]. Šiuo atžvilgiu turi būti nustatytos pagrindinės funkcijos bei jų atlikimo principai.

Reikia atkreipti dėmesį į problemą, suponuatą poreikio taikyti Europos Sąjungos teisės bendruosius principus. Teisėsaugos tarnybų misija, ypač veiklos strateginės kryptys, yra apibrėžiamos gana deklaratyviai, pavyzdžiui, keliami reikalavimai laikytis teisingumo, sąžiningumo, lygybės, skaidrumo, gero administravimo ir kitų principų [8, p. 120–141]. Dėl vertybinių kategorijų neapibrėžtumo tarnautojui sunku vykdyti jam pavestas funkcijas, o vadovams, kitiems atsakingiems pareigūnams – tinkamai vertinti padalinio ar pavaldinio elgesį. Iš to kyla užduotis užtikrinti, kad vertybinės kategorijos būtų naudojamos nedviprasmiškai, t. y. visiems suprantamai. Tai turėtų būti viena iš etikos kodeksų funkcijų. Tais atvejais, kai vertybinės kategorijos dėl savo prigimties yra sunkiai apibrėžiamos, reikia priimti etikos kodeksus, kuriuose būtų išdėstomas platesnis šių kategorijų paaiškinimas, išplaukiantis iš tarnybos misijos, jų taikymo nuostatų ir sektinų pavyzdžių.

3.2. Atsakomybė už etišką institucijos, įstaigos veiklą

Demokratinėse valstybėse vyksta conceptuali etikos transformacija: atsakomybė už dorą, profesionalų tarnybinį elgesį didele dalimi perkeliama nuo konkretaus pareigūno į įstaigai. Kartu plėtojami valstybės tarnybų įgaliojimai veikti ne tik valstybės, bet ir atspindėti

aptarnaujamų bendruomenių interesus. Šios nuostatos objektyviai pateisinamos, turi platų etinį, teisinį komentarą. Pirmiausia valstybės institucijos yra juridiniai subjektai, valdantys „mechaniką“ motyvuoti, skatinti profesionalų, atsakingą pareigūnų elgesį. Demokratinėje visuomenėje nelieka institucijų ar įstaigų, kurios neturėtų socialinių priedermių, t. y. nebūtų įpareigosotos teikti tam tikras socialines paslaugas. Statutinių tarnybų teikiamos paslaugos ypatingos tuo, kad garantuoja pagrindines žmogaus teises. Besąlygiškai įpareigosotos tenkinti pirmojo lygio poreikius¹ [13; p. 12–18; 15, p. 18–24], pavyzdžiui, saugoti žmogaus gyvybę, sveikatą, užtikrinti (privačios nuosavybės, būsto) saugumą.

Statutinės įstaigos atlieka prevencinį darbą, tiria bendrabūvio deviacijas, numato galimas grėsmes, organizuoja bendruomenės švietimą, vienija pajėgas pasipriešinti neigiamiems socialiniams reiškiniams, kuria saugos užtikrinimo projektus, rengia kitas įspėjamąsias priemones, skirtas kurti žmogaus gerovę. Vadinasi, dalykinės etikos funkcijos apima ir neetiško elgesio priežasčių išsiaiškinimo bei jų šalinimo organizacinius uždavinius.

Statutinės valstybės tarnybos, įstaigos funkcijas įgyvendina pareigūnai. Reikia pridurti, kad ypatingi tarnybos požymiai suponuoja teisinėje, etinėje literatūroje sąvokos „pareigūnas“² atsiradimą. Pareigūnas – tai skirtas arba rinktas asmuo, turintis plačius valstybės organizacinio tvarkomojo pobūdžio įgaliojimus. Teisės aktai, pavyzdžiui, 2003 m. Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto 2.4 ir 2.5 straipsniai, nustato, kad pareigūnas – tai statutinis valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja šis Statutas ir (ar) kuris turi viešojo administravimo įgaliojimus jam nepavaldiems asmenims. Statusas traktuojamas kaip pareigūno teisinė padėtis. Reikia prisiminti, kad valstybės, savivaldybės įstaigos pareigūnas veikia savo bendrijos (muitinės, policijos įstaigos), jam suteikusios atitinkamus įgaliojimus, interesais. Iš to išplaukia ypatingi reikalavimai pareigūnui, nes jam pažeidus tarnybinę drausmę, nesilaikant profesinės etikos, kaltė tenka visai įstaigai valstybės tarnautojų, pareigūnų bendrijai.

Todėl dalykinei etikai būdingi bruožai – etikos infrastruktūros modeliavimas, institucionalizacijos procesai – nukreipti didinti institucijų savarankiškumą, vidinę drausmę bei atsakomybę. Reikia pasakyti, kad tai nereiškia grįžimo prie sovietinės save diskreditavusios vadinamosios „kolektyvinės atsakomybės“, o atvirkščiai, siekiama išgyvendinti deformuotus, tendencingus viešuosius santykius valstybės, savivaldybių įstaigose. Šių dienų sąlygomis pareigūnas atlikdamas savo priedermes yra pakankamai autonomiškas, o jo veikla yra nulemta valios pastangų ir pagrįsta individualia atsakomybe. Pareigūnas, stodamas tarnybon, prisiima papildomus įsipareigojimus laisva valia ir prisiima juos tam, kaip taikliai argumentuoja A. Vaišvila, kad jais legalizuotų, plėstų savo teises visuomenėje [15, p. 323]. Tačiau būtų neteisinga supaprastinti senojo paveldo išgyvendinimą, tikintis perimti Vakarų puoselėtą atsakomybės filosofiją be nuoseklaus, kryptingo darbo. Reikia sutikti, kad pareigūno elgsena dažnai yra determinuota netinkamos, ydingos tarnybinės veiklos organizacijos vadybos, vidaus administravimo praktikos. Neginčijama tiesa ta, kad pagrindinė atsakingo tarnybinio elgesio vertinimo prielaida yra vienareikšmiškas etiškos tarnybinės veiklos institucijoje, įstaigoje traktavimas.

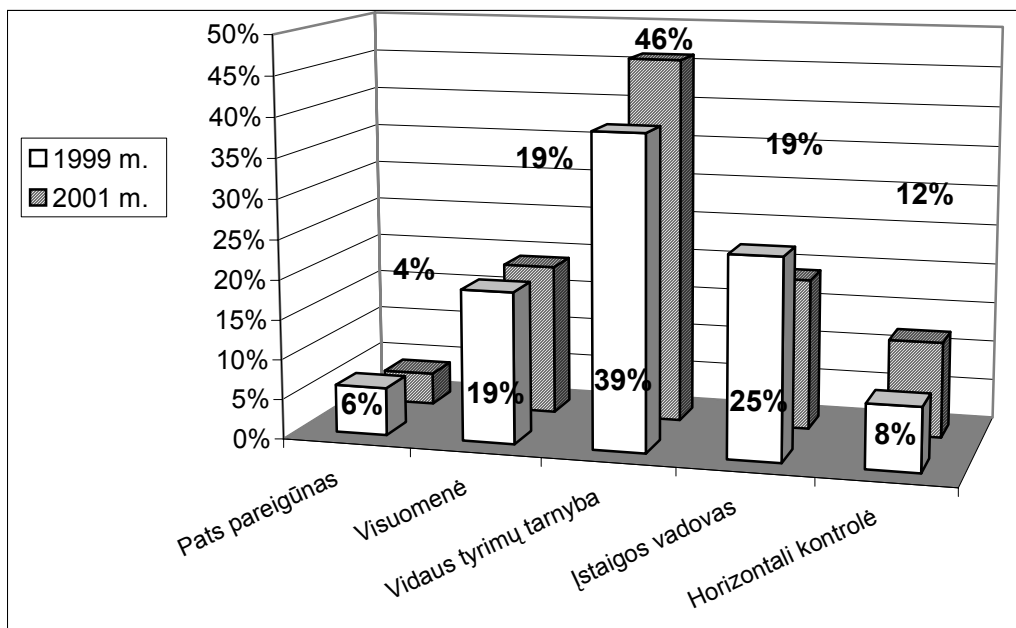
Šiuo klausimu 1999 m. ir 2001 m. autorius atliko policijos pareigūnų apklausą³. Buvo siekiama nustatyti, kas lemia pareigūno „būtinumą laikytis vidinės drausmės įstaigoje“⁴:

¹ Poreikių sistemą, žmogaus teisių problemas statutinių institucijų veiklos požiūriu analizuoja, pavyzdžiui, A. Pūputis [13], A. Laurinavičius [14] ir kt.

² Lietuvos teisinėje literatūroje *pareigūno* sąvoką apibrėžia 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymo 2.14 straipsnis. Jis atspindi 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos deklaruojamą nuostatą „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ (5 str. 3 d.), žymi konceptualų požiūrį į valstybės įstaigų tarnautojus. 2002 m. Valstybės tarnybos įstatymo redakcija šios sąvokos nepateikia. Tai traktuotina kaip reikalavimas šios specialios sąvokos turinį konkretizuoti specialiais teisės saugos institucijų norminiais aktais.

³ Pareigūnų apklausa, skirta personalo ugdymo klausimams, atlikta 1999 m. bei 2001 m. pabaigoje. Numatoma tokio pobūdžio apklausą atlikti ir 2004–2005 metais siekiant nustatyti tiriamą temą vykstančius pokyčius valstybei įstojus į Europos Sąjungą. Tikslas – tirti pareigūnų požiūrį į moralines vertybes tendencijas, kurios labai svarbios diegiant profesinės etikos kodeksus. Apklausta beveik 2000 pareigūnų, tačiau pritaikius patikimumo

- pareigūno vidinė drausmė (*pats pareigūnas*),
- visuomenės kontrolė (*visuomenė*),
- speciali profesinės etikos institucija (*vidaus tyrimų tarnyba*),
- *įstaigos* (padalinio) vadovas,
- savitarpio (*horizontali*) kontrolė.



1 schema. **Atsakomybės už įstaigos vidinę drausmę (etišką veiklą) paskirstymas**

Tyrimų duomenimis, itin reikšmingomis laikomos vidaus tyrimų tarnybos, veikiančios neperžengiant etikos kodekso, etikos įstatymų nustatytų kompetencijos ribų, bei tarpusavio (horizontalios) kontrolės vaidmuo. Per analizuojamą laikotarpį kuriant įstaigos etišką aplinką, labiausiai išaugo poreikis turėti objektyviai veikiančią vidaus tyrimų instituciją (+7 proc.), kurti savitarpio poveikio instrumentariją (+4 proc.). Tai patvirtina etikos institucionalizacijos svarbą šių dienų tarnybinei veiklai, jos objektyviam vertinimui. Sociologiniais metodais sukaupta informacija leidžia daryti prielaidą, kad bendrosios raidos tendencijos artimos vakarietiškosioms. Skirtumas išryškėja vertinant vadovų organizacinį vaidmenį sprendžiant operatyvaus valdymo problemas. Gretimų šalių (pvz., Prancūzijos, Vokietijos, Skandinavijos ir kt.) vidaus administravimo srityje nuolat stiprėja pasitikėjimas įstaigos vadovybe. Tyrimo duomenys (žemesnio rango pareigūnų apklausos, individualūs pokalbiai ir pan.) leidžia daryti prielaidą apie žemą teisėsaugos statutinių įstaigų vadovų moralinį autoritetą kolektyve. Tai reiškia, kad yra nedelsiant spręstinių teisėsaugos tarnybų vidaus valdymo teisinių ir etinių problemų.

3.3. Etiškos vadybos puoselėjimas

Atlikti socialiniai tyrimai, praktikos mokslinė analizė leidžia daryti prielaidą, kad etiškas įstaigos administravimas didina reikalavimus vadovui, suponuoja aukštus tarnybinio rengimo, pareigūnų kvalifikacijos tobulinimo poreikius. Tikrovėje pripažinus profesinę etiką pa-

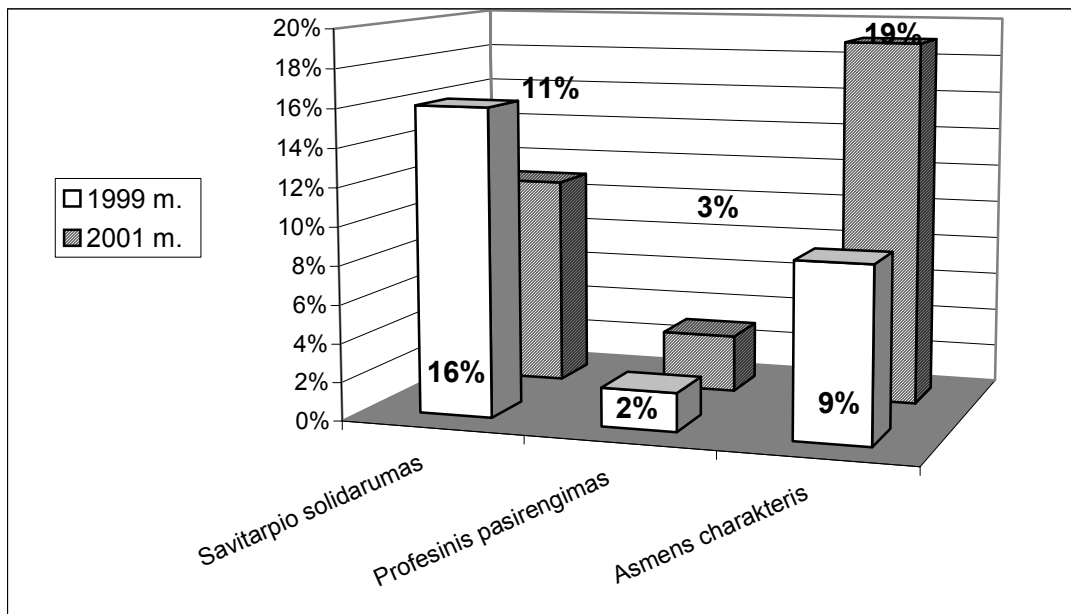
reikalavimus, analizuota po 200 anketų, užpildytų nurodytais metais įvairiuose Lietuvos miestuose ir rajonuose. Straipsnio autoriui žinomi išsamūs respondentų anketiniai duomenys.

¹ Reikalavimas yra reglamentuotas Teisėtvarkos apsaugos pareigūnų elgesio kodeksu, priimtu JTO Generalinės Asamblėjos 1979 m. gruodžio 17 d. 34/169 rezoliucija.

reigūnų kvalifikacijos sudedamąja dalimi, kyla būtinybė, kad vadovas jaustųsi atsakingas už institucijos ar įstaigos moralią elgseną. Organizacinę aplinką valstybinėse įstaigose tiriantys mokslininkai tvirtina, kad įvairių socialinių darinių biurokратиško, neetiško elgesio priežastys yra labai panašios, ir šios ydos gali būti įveiktos vadybiniais metodais [9, p. 467]. Tai lemia poreikį kurti dalykinę etiką, skirtą ne atskiro rango pareigūnams, o institucijai (pvz., muitinei, policijai), diferencijuojant atsakomybę pagal turimas tarnybinės veiklos priedermes (pvz., atsižvelgiant į kompetencijos, kvalifikacijos reikalavimus).

Nagrinėtos sociologinės apklausos metu buvo bandoma nustatyti, kokios itin svarbios pareigūnų savybės laikomos mažai reikšmingomis siekiant policijos įstaigai ar padaliniui nustatytų tikslų:

- policijos pareigūnų *savitarpio solidarumas*,
- *profesinis pareigūno pasirengimas*,
- *asmens charakterio ypatybės*.



2 schema. **Pareigūnų savybės, kurias respondentai laiko mažai reikšmingomis tarnyboje**

Mažiausi pokyčiai tirtu laikotarpiu nustatyti vertinant profesinio pasirengimo reikšmę. Kalbintus pareigūnus visiškai tenkina šių dienų pareigūnų rengimo lygis, jo jie nelaiko aplinkybe, trukdančia etiškai tarnybinei veiklai. Antrojo tyrimo respondentai beveik du kartus (atitinkamai 9 proc. ir 19 proc.) mažiau reikšmės teikia individualioms pareigūno charakterio ypatybėms, tuo tarpu dviejų tyrimų duomenimis, savitarpio solidarumas (+5 proc.) yra labai svarbus požymis, ir neigiančių jo poreikį respondentų skaičius mažėja. Vadinasi, nepaisant turimo rango, užimamos tarnybinės padėties, labai svarbu kolektyve puoselėti socialinę vertybę – savitarpio pasitikėjimą (solidarumą).

Reikia pasakyti, kad solidarumo jausmo stiprėjimą lemia veiksnių visuma. Todėl negalima tikėtis etikos kodekso veiksmingumo, pavyzdžiui, sąmoningai ignoruojant kai kurias veiklos ar tarnybinio bendravimo problemas laikant jas nereikšmingomis. Apklausoje dalyvavę pareigūnai tokį požiūrį į etines problemas traktuoja kaip pareigūnų skirstymą į vertus ir nevertus kolektyvo dėmesio, svarbius ir mažiau svarbius įgyvendinant institucijos ar įstaigos tikslus bei uždavinius. Vadinasi, įgyvendinant kodeksą, nėra mažiau ar labiau reikšmingų problemų. Jos yra įstaigos tikslingos veiklos dalis, kurią realizuoti pajėgūs kompetentingi ir savo valia įsipareigoję valstybei ir visuomenei asmenys, t. y. profesionalūs teisėsaugos pareigūnai.

3.4. Institucijos nepriklausomumas ir veiklos moralumas

Etikos kodeksų įgyvendinimas ir profesinė sąmonė, organizacijos subkultūra¹ – glaudžiai tarpusavyje susiję dalykai. Jie turi būti analizuojami konkrečios visuomenės teisinės bei moralinės kultūros kontekste [16, p. 55–58]. Brandžioje pilietinėje visuomenėje išauga pasitikėjimas valstybinėmis įstaigomis, jų patikimumas. Plečiami jų savireguliaciniai įgaliojimai, didėja „nepriklausomumas“, kurį reglamentuoja ir tarptautiniai susitarimai (pvz., *Europos Tarybos Rekomendacija, Rec (2001)10*) – institucijos autonomiškumas.

„... Kaip jau minėta rekomendacijos preambulėje, policija yra viena iš keturių kriminalinės justicijos sistemos (policija, prokuratūra, teismai ir penitenciarinės institucijos) sudedamųjų dalių. Nors vertinama, kad kiekviena iš šios sistemos dalių yra nepriklausoma, tačiau kartu pripažįstama, jog šioje sistemoje turėtų veikti bendri jų veiklą reguliuojantys mechanizmai, kad pati sistema ir kiekviena jos dalių veikėtų efektyviai, pagal įstatymo reikalavimus. Kokios aplinkybės bebūtų, šis kriminalinės justicijos sistemos modelis, kai tiriama byla vienos dalies (institucijos) perduodama kitai ir taip užtikrinamas kriminalinės justicijos sistemos nenutrūkstamas procesas, reikalauja, kad visos dalys iki tam tikro lygmens būtų nepriklausomos“.

Rec (2001)10, III.6 str. komentaras

Iš to kyla nuostata, kad individualus visų rangų (pareigybinių lygių) pareigūnų elgesys negali būti nustatytas orientuojantis į individualias dorovines savybes. Pareigūnas privalo suvokti tarnybos misiją, vykdyti priimtus pareigybinius įsipareigojimus, t. y. dalykinę etiką tampa profesine-socialine vertybe. Konkrečios teisėsaugos institucijos etikos kodeksas tarsi įtvirtina jos „socialinį kontraktą“ su visuomene, pabrėžia visų santykio šalių statuso visavertį. Vystant dalykinę etiką, visuomenei ir pareigūnams vis labiau darosi aišku, ką ir kaip turi atlikti įvairios teisėsaugos institucijos įgyvendindamos savo socialinį vaidmenį, ir tada piktybiškas arba dėl kompetencijos stokos tarnybinės veiklos žlugdymas užtraukia racionaliai pagrįstą pasmerkimą. Ši griežta sankcija yra vienas iš pagrindinių demokratiškų viešųjų santykių požymių, pasireiškianti tuo, kad pats pareigūnas turi gebėti įvertinti situaciją ir niekieno neraginamas priimti sprendimą „atsistatydinti“. Kartu privalo siūlyti, kaip keisti padėtį, kad būtų padaryta kuo mažesnė žala institucijai, visuomenei, kaip įspėti, kad panašūs incidentai daugiau nesikartotų.

Labai svarbu vystyti dalykinę etiką dar ir todėl, kad viešųjų santykių dalyviai savo elgesį grįstų tikėjimu: visi panašioje situacijoje pasielgtų taip pat arba panašiai, todėl kiekvienam teisėsaugos pareigūnui etiškai elgtis tampa naudinga. Taip vyksta „dirbtinė dorovės“, pozityvių vertybių, atsakomybės bei pasitikėjimo instrumentinis modeliavimas bei konstravimas [17].

Pastaruosius kelis dešimtmečius mokslininkai (F. Fukuyama, J. W. Gasparski, A. Rawls, L. Sacconi ir kt.) savo darbuose pagrindė teiginį, kad pasitikėjimo dorybė yra veiklos efektyvumą apibrėžiantis veiksnys. Problema ta, kad pasitikėjimą lemia daugelis aplinkybių, jis taip pat yra temporalus. Pavyzdžiui, mūsų šaliai reikšminga okupacija, primesta daugiau nei prieš du šimtmečius. Primestų istorinės raidos aplinkybių padarinys yra tas, – rašė A. Maceina, – kad „lietuvis į valstybines viešąsias institucijas žiūri labai abejingai, nepasitikėdamas, o su jomis susidūręs nerodo teismo, stengdamasis išsisukti nuo viešojo gyvenimo uždedamų pareigų arba apgauti šio gyvenimo tvarkytojus“ [18, p. 493]. Taigi turi atsirasti aplinkybės, intravertiškai įpareigojančios pasitikėti. Tam būtina, kad tarnybos kolektyve atsirastų pasitikėjimo atmosfera, teikianti kiekvienam jos nariui saugumo pojūtį, skatinanti bendromis pastangomis diegti kooperatyvinės veiklos principus. Kooperatyvinės praktikos standartai yra išvystytos subkultūros požymis ir įpareigoja moraliai, t. y. jeigu dalyvavimas tam tikroje praktikoje yra savarankiškas ir patys standartai individui moraliai pririmtini, tai

¹ Subkultūra – socialinės grupės savita kultūra arba gyvenimo būdas, kuri aiškiai skiriasi nuo vyraujančios kultūros. Socialiniai dariniai, išsiskiriantys subkultūra, paprastai turi specializuotą kalbą, savitas tradicijas, savus specifinius etikos kodeksus, bendras, tik jiems būdingas pažiūras į viešuosius santykius ir kt.

kiekvienas, kuris savarankiškai dalyvauja savo profesinėje veikloje, yra moraliai įsipareigojęs elgtis taip, kaip deklaruoja etikos kodeksas [9, p. 514].

Dalykinė etika yra objektyvi, todėl gali peraugti į organizacinę etiką. Vadinasi, asmuo, studamas konkrečion tarnybon, turi ją suprasti, nes tai profesionalių sprendimų bei poelgių – etiškos tarnybinės veiklos – modelis. Kita vertus, studamas į tarnybą, asmuo pats įsipareigoja aktyviai dalyvauti ne tik įgyvendinant, bet ir modeliuojant dalykinės etikos normas, tobulinant etikos kodeksą. Susidūręs su problema savo praktikoje arba pastebėjęs nesklaidumą kitų veikloje (pvz., pavaldinių), trukdančių sėkmingai atlikti pareigas, jausti pasitenkinimą savo darbu, nepraleidžia nepastebėtais. Kolektyvo sutelktomis pastangomis ieškoma taisyklių, kurias priėmus kaip pagrindą būtų užkertamas kelias galimai profesinei deformacijai, keičiamos veiklos sąlygos, provokuojančios diskomfortą, neigiamą požiūrį į savo tarnybą. Kodeksas pripažįstamas kaip itin reikšmingas moralės, teisės institutas palaikant etišką teisėsaugą [9, p. 514]. Kitaip tariant, kasdienė praktika vertinama konstruktyviai, taikant kritinę savianalizę. Taip kuriant, diegiant bei plėtojant dalykinę etiką, kaip rodo praktinės patirties analizė, pasiekiamas didesnis pareigūnų pasitenkinimas savo darbu, daug geriau vykdomos priedermės visuomenei, t. y. tenkinami visuomenės ir kiekvieno asmens pagrįsti lūkesčiai gyventi saugioje demokratiškoje, teisinėje valstybėje.

4. Išvados

1. Dalykinės etikos, jos infrastruktūros modeliavimas yra nulemtas paties gyvenimo. Prieš keletą šimtmečių deklaruoti idealai – prigimtinės žmogaus teisės, pasirinkimo laisvė, nelyginama individo vertė ir kt. – laipsniškai tampa tikrove. Globalizacijos procesai neatsiejami nuo bendro požiūrio į didžiųjų demokratinių, o kartu ir etinių, vertybių apsaugą, nustatant bendros bendrabūvio taisykles, jas įgyvendinant. Dalykinė etika yra viena iš priemonių siekti šių humanistinių tikslų;

2. Šalyje įgyvendinant humanišką tvarką, išskirtinis vaidmuo tenka teisėsaugos statutinėms institucijoms, įstaigoms, atliekančioms viešąjį administravimą, turinčioms ypatingus įgaliojimus demokratinėje valstybėje užtikrinti žmonių teises bei pagrindines laisves. Jų vidaus administravimas išsiskiria tuo, kad būtina laikytis sugriežtintos drausmės reikalavimų. Todėl itin svarbu, kad šios organizacijos kurtų dalykinės etikos infrastruktūrą, pateikiančią objektyvius kriterijus, kaip pareigūnams dorai atlikti savo priedermes valstybei ir visuomenei;

3. Etikos institucionalizavimo proceso organizacijos pradžia – elgesio kodeksų modeliavimas ir konstravimas, atsižvelgiant į institucijos tikslus:

- gerinti savo funkcijų įgyvendinimo kokybę;
- optimizuoti tarnybinę veiklą;
- nustatyti bendrus etiškos veiklos vertinimo kriterijus.

Straipsnyje pateikta medžiaga atkreipia skaitytojo dėmesį tik į kai kurias autoriui rūpiamas dalykinės etikos problemas. Ši tema labai plati, verta nuoseklių mokslinių praktinių diskusijų. Tai vienas iš labai sudėtingų Vakarų patirties perėmimo problemų, kuri gali daryti didelį poveikį humanizuojant šalyje vykstančius socialinius procesus.



LITERATŪRA

1. Šmeliovas N. Avansai ir skolos. – Vilnius: Mintis, 1988.
2. Tidikis R. Policininko etikos bruožai. – Vilnius: LPA, 1994.
3. Vaišvila A. Kodėl esame tokie, kokie esame? – Vilnius: Mintis, 1990.

4. **Vasiljevienė N.** Praktinės etikos paradigma // Dalykinė etika (redaktorė N. Vasiljevienė). – Kaunas, 2001.
5. **Ostrom E.** Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions. – New York: Cambridge University Press, 1990.
6. **Sakalas A.** Personalo valdymas. – Vilnius: Margi raštai, 1998.
7. **Baliutavičius S., Choromanskienė K.** Psichologinių pokyčių policijoje valdymo veiksniai // Jurisprudencija: mokslo darbai. 2003. T. 48(40).
8. **Usher J. A.** Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. – Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.
9. **Blackwell** Encyclopedic Dictionary of Business Ethics. Ed. by Werhane P., Freeman R. E. Blackwell Business, 1998.
10. **Erickson R. V.** Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work. – Toronto: University of Toronto Press, 1983.
11. **Manning P. K.** The Police Mandate, Strategies, and Appearances // Douglas J. D. (ed.). / Crime and Justice in American Society. – Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971.
12. **Europos** policijos etikos kodeksas priimtas Europos Tarybos Ministrų komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. (spaudai parengė D. Grebliauskas). – Vilnius: Gilija, 2002.
13. **Pumputis A.** Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir jos įgyvendinimo mechanizmas. – Vilnius: LTA, 2000.
14. **Laurinavičius A.** Žmogaus teisės ir policijos veikla. – Vilnius, LTU, 2002.
15. **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.
16. **Laurinavičius A.** Administravimo pareigūnų etika. – Kaunas, 2001.
17. **Vasiljevienė N.** Elgesio technologija ir etika: prieštaravimas ar suderinamumas // Humanistica. 1998. Nr. 2.
18. **Maceina A.** Raštai. T. I. – Vilnius: Mintis, 1991.
19. **Sacconi L.** Code of Ethics as Contractarian Constraints on the Abuse of Authority within Hierarchies: a Perspective from Theory of the Firm // Journal of Business Ethics. 1999. Nr. 21.
20. **Anzenbacheris A.** Etikos įvadas. – Vilnius: Aidai, 1995.
21. **Chryssides G. D., Kaler J. H.** An Introduction to Business Ethics. – London: Thomas Business Press, 1999.
22. **Laurinavičius A.** Dalykinės etikos infrastruktūra ir statutinių pareigūnų kvalifikacija // Jurisprudencija: mokslo darbai. 2003. T. 48(40).



Efficiency of Ethics Codes and Statutory Service Reputation

Assoc. Prof. Dr. Alfonsas Laurinavičius

Mykolas Romeris University

Keywords: *practical ethics, police ethics, customs ethics, ethics (behaviour) codex's, codex's implementation, codification of norms, ethics institutionalisation, ethics facility, statutory officer, ethics practical application, ethics of management.*

SUMMARY

Dealing with administration of separate officer's and whole institution or service, the role of profession and service ethics codes has increased during the last three decades.

The general tendency of ethics evolution marks an upheaval from individual ethics to social objective ethics. Growing responsibilities of an office or its subdivision's qualified and ethic activity strongly influences an organization and its leaders. The objective foundation of a new standpoint is international conventions on issues of human rights and freedoms and these services obligation implementation. Defining civil society, orientation is set on common personal and service's interests; the aim is to equalize to institutions of the state and civilized community the meaning of dealing with

public relation administration problems. Creating efficient infrastructure of objective service ethics encourages this rapprochement of the interests.

The general segment of ethics infrastructure is the code of service deontology. Internal and external factors that make great influence upon efficiency of the code should be estimated. The countries with a long sequential history of development, analysis of institutions activity experience forewarned supply the information to codex's executors about possible mistakes. One of the most important presumptions of effective code implementation – all ethic infrastructures must be modeling at a stretch, intended to a concrete social derivative. An adequate modeling of institutionalizing „tools“ complex proceeds considering the most important social derivative attributes:

- Definition of a mission of institution or mission;
- The conception of institution, office ethic activity;
- Requirements of service ethic management;
- Institution, as an independent social derivative subculture peculiarities, and others.

The problem of trust in government and its institutions is everlasting. It is said, that humans are protected from evil, committed by others, only as much as they can protect themselves. Therefore the question appears: if a popular „social contact“ theory is intended only to announce high ideals, or has a practical meaning. Practice shows that developed modern ethics infrastructure is able to do so, that seemed only distant dreams – range realizing fixed obligations with the powers of the same institution. Human inter trust and reliability, creating rather reliable system of assurance, starts to operate, make an influence to a public life. Therefore we can claim that this phenomenon, based on instrumental ethics, least partially can be controlled purposefully. Therefore, ethics codes together can be taken as offices' and institutions' reputation building means. A citizen constantly receives enough information about the work of statutory services (police, customs, etc). Made up the opinion that they, fulfilling their functions, keeps an order, decency, justice, are impartial, do not try to avoid responsibility – in reality protect democratic values, begins to trust in them, grows public striving to contribute keeping public order, secure human rights and main freedoms.

To sum up, we can claim that ethics institutionalization processes helps to solve successful activity a „good life“ issues. Implementing of professional moral values regulates service nexuses, avoiding improper activity for not knowing, eliminates possibilities of misuse of power, at last, it makes the premise to implement the Law of the Republic of Lithuania, on the State Service, 1999, article 3, which declares main service of the state and state officers activity ethics principles: as human and state respect, justice, self-neglect, decency, impartiality, responsibility, publicity, exemplification and etc.

The Law of the Republic of Lithuania regulates the implementation of officers of the state activity ethics principles and responsibility of their infraction among ethics legislation that directly supports the ethics code. An implementation of this requirement estimates State service law article 4 „Legislation practice“. As we know, this legislation without reserve is applied upon officers, except statutory officers of the state. This law provision is applied to statutory officers of the state as much, as the statute does not regulate their status. Consequently, statutes (of customs, of police) to a certain extent can be considered as ethics legislation, legal implements regulates concrete services socials role, its implementation in the frames of given competition.

It can be maintained that new ethics is under creation. The ethic allows, taking into consideration life reality, to newly estimate rules that have been fixed earlier. Quickly changing reality re-forms person's attitude towards welfare, interpretation of his rights and fundamental freedoms, and this claims substantially rearrange offices of the state activity, conception of their mission. Conception of good and evil, justice and injustice in dynamic surrounding where police, customs or other statutory service officers has to work, mostly depends on situation, therefore often when it is impossible to invoke to ethics legislation, ethical process should be developed. Thereto to solve ethical questions, conceptual schemes and algorithms emerging from practical experience are necessary. Ethics institutionalization processes serve to developing of human rights, public order, positive globalization–to a rational developing of socium.